

Högskolan i Halmstad  
Sektionen för Hälsa och samhälle

ARKIVEX  
Statsvetenskap 61-90 poäng  
Uppsats. 15 hp  
Höstterminen 2009  
Handledare: Ronny Severinsson

# Migrationsprocessen

---

Begreppsutredande studie av nya migrationsprocessen  
utifrån ett styrningsperspektiv.

Angelica Åkesson Ugballa  
Pers. nr. 850215-4621

# Sammanfattning

Genom att Sverige reformerat migrationsprocessen samt förnyat utlänningslagen 2006 skall denna studie genom en beskrivande begreppsanalys se på hur man förhåller sig till de gemensamma mål EU satt upp utifrån Haagprogrammet. Studien behandlar regeringens proposition samt utvärderingen vilka belyses från det hierarkiska styrningsperspektivet. Materialet är avgränsat till begreppen ”Tvåpartsprocessen”, ”Effektivt förfarande” samt ”Gemensamt asylområde”, utifrån Haagprogrammets tredje av de tio viktigaste vägledande direktiven för en harmoniserad migrationspolitik. Resultaten påvisar att propositionens förhållningssätt till programmet är god medan utvärderingen fått i tilläggsdirektiv att skjuta behandlingen av relationen till överordnade EG-instrument på framtiden, vilket gör att det har en väldigt begränsad hantering. Överlag och med stöd i tidigare studier anses den nya migrationsprocessen och förvaltningens omorganisering ha tydliga influenser av ett framtida ökat mellanstatligt samarbete. De mål, riktlinjer eller strategier som EU tar beslut om implementeras i det här fallet i Sverige vilket kan anses ge goda effekter på migrationspolitiken.

**Nyckelord:** Begreppsanalys, Hierarkisk styrningsmodell, Nya Migrationsprocessen, Haagprogrammet

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1. Syfte och frågeställningar .....	5
1.2. Tidigare forskning .....	6
1.3. Disposition .....	6
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>7</b>
2.1. Haagprogrammet .....	7
2.2. Regeringens Proposition 2004/05:170.....	8
2.3. SOU utvärdering 2009:56 .....	9
<b>3. Teori</b> .....	<b>11</b>
3.1. Implementeringsforskning .....	11
3.2.1. Policy- och styrningsutformning .....	13
3.2. Styrningsmodellens användningsområden .....	13
3.2.1. Styrningsmodeller .....	14
3.2.1.1. Marknadsstyrning.....	15
3.2.1.2. Nätverkande - governance .....	15
3.2.1.3. Hierarkiska – Government.....	16
<b>4. Metod</b> .....	<b>19</b>
4.1. Idéanalys .....	19
4.1.1. Begreppsanalys .....	20
4.2. Begreppsdefinition .....	21
4.2.1. Tvåpartsprocessen.....	21
4.2.2. Effektivt förfarande.....	21
4.2.3. Gemensamt asylområde .....	21
4.3. Avgränsningar .....	22
<b>5. Analys</b> .....	<b>23</b>
5.1. Regeringens proposition 2004/05:170 .....	23
5.1.1. Tvåpartsprocessen.....	23
5.1.2. Effektivt förfarande.....	25
5.1.3. Gemensamt asylområde .....	26
5.1.4. Sammanfattande analys utifrån styrningsperspektivet .....	27
5.2. SOU 2009:56.....	29
5.2.1. Tvåpartsprocessen.....	29
5.2.2. Effektivt förfarande.....	32

5.2.3.	Gemensamt asylområde .....	33
5.2.4.	Sammanfattande analys utifrån styrningsperspektivet .....	34
<b>6.</b>	<b>Resultat och avslutande reflektioner .....</b>	<b>38</b>
6.1.	Resultat .....	38
6.2.	Avslutande reflektioner .....	41
6.3.	Förslag på fortsatt forskning .....	42
<b>Referenser .....</b>		<b>43</b>

### **Figurförteckning**

Figur 3.1.	Hierarki, marknad och nätverk som överlappande styrningsmekanismer .....	15
------------	--	----

### **Tabellförteckning**

Tabell 3.2.	Kännetecken för tre grundläggande styrningsmekanismer inom offentlig verksamhet..	18
Tabell 6.1.	Sammanfattning av frågeställning ett .....	41

# 1. Inledning

Genom EU:s ökade krav på en gemensam politik enades ledande ministrar 1999 på toppmötet i Tammerfors om en 5-årig handlingsplan för unionens asyl- och invandringspolitik samt rättsskydd och brottsbekämpning. När man åter träffades 2004 godkändes en fortsättning, Haagprogrammet, med säkerhet som centralt mål men även att befästa den frihet och rättvisa som man redan genom Tammerforsprogrammet skapat. Programmet behandlar ett par intressanta punkter som denna uppsats ska försöka belysa ytterligare, ett gemensamt asylområde: införande av ett effektivt och harmoniserande förfarande samt Hanteringen av migrationsfrågan.<sup>1</sup> Studien bygger på en beskrivande analys av en proposition samt en utvärdering av förändringen i Sveriges migrationspolitik genom att ersätta utlänningsnämnden med migrationsdomstolar. Man ville införa en tvåpartsprocess samt ansåg att tidigare handläggning exkluderat involverande samt allmänheten. Med rapporter som påvisar ekonomisk kostsamhet och psykiskt lidande för stat respektive asylsökande ville regeringen se ett påskyndat handlägningsförfarande.<sup>2</sup> Genom att studien utgår från EU och de uppsatta mål man har för den gemensamma migrationspolitiken analyseras ovanstående material utifrån den hierarkiska styrningsmodellen.

## 1.1. Syfte och frågeställningar

Syftet är att utifrån Unionens gemensamma mål för en ökad frihet, rättvisa och säkerhet inom migrationspolitiken studera hur Sveriges nya migrationsreform utvärderats. Analysen skall bland annat försöka se hur de gemensamma europeiska målen speglas i reformen. Vad tog man upp i propositionen? Idén bakom förändringen skall försöka klagöras utifrån vad som presenteras i propositionen (2004/05:170) samt utvärderingen (2009:56). Den teoretiska utgångspunkten kommer ligga i den hierarkiska styrningsmodellen, utifrån denna ansats kommer studien även försöka diskutera hur Sveriges migrationspolitik påverkas av de strategier och policys som EU sätter upp. Nedan följer de mer konkreta frågeställningarna som denna uppsats vill få besvarade.

- Hur förhåller sig propositionen samt utvärderingen till vad som sägs i Haagprogrammet?

---

<sup>1</sup>Europeiska kommissionen i Finland 2009-10-13

<sup>2</sup>Regeringens proposition 2004/05:170:106

- Hur påverkar styrningen från EU svensk migrationspolitik?

## **1.2. Tidigare forskning**

Tidigare forskning runt migrationspolitiken är relativt bred. Bortsett från SOU utvärderingen som behandlas i denna uppsats finns framförallt två Magisteruppsatser från Lunds Universitet som forskat i ämnet. Regina Vilkénas (2005) uppsats syftar till att utifrån ett symbolpolitiskt perspektiv klarlägga motiv till varför utlänningsnämnden lades ner och på detta viset klargöra hur symboler kan påverka beslutsprocesser i även andra frågor. Hon kommer fram till att nedläggningen av utlänningsnämnden kan relateras till att det symboliserat en politik som ingen vill ta ansvar för. Att man valde migrationsprocessens genomförande i en migrationsdomstol i stället för i en specialdomstol kan enligt Vilkenas förklaras utifrån en symbolpolitik. Politikerna har mycket att vinna på processen genom att den stärker legitimiteten för de beslut som tas, både av sökande utlänning samt allmänheten.

Isa Cegrells (2007) syfte är att utifrån det juridiska perspektivet klargöra migrationsdomstolens funktion, hon undrar bland annat varför man inte reformerade Migrationsverket utan i stället flyttade ansvaret till en ny myndighet. Utifrån sin studie påstår hon att migrationsdomstolen kan ses som en produkt av europeiseringen, där normer och idéer samt den offentliga sektorns organisation påverkas. Domstolen ger enligt Cegrell ett intryck av legitim maktutövning, objektivitet och kompetens och Migrationsverket har dragit på sig symbolen för inhuman flyktingpolitik, vilket man vill ta sig ur genom reformen.

## **1.3. Disposition**

I kapitel 2 kommer en bakgrundspresentation av Haagprogrammet, propositionen och utvärderingen till att behandlas därför det krävs en sammanfattad insikt för att förstå diskussionen i analysen. Kapitel 3 kommer sedan att ge en presentation runt styrningsteoriernas olika funktionssätt med en avslutande del som behandlar uppsatsens angreppssätt. Kapitel 4 klargör sedan studiens metodologiska utförande där idéanalys leder presentationen in på begreppsanalys vilket är metoden. Sedan kommer upplägget i kapitel 5 påbörja analysen av propositionen samt utvärderingen. Kapitel 6 reflekterar och sammanfattar uppsatsen genom att presentera svaren på frågorna samt andra aspekter som har kommit fram utifrån styrningsmodellen.

## 2. Bakgrund

Hur såg migrationsprocessen tidigare ut, hur fungerade ett överklagande och vad har egentligen förändrats i praktiken är några frågor man måste ha klart för sig för att kunna följa diskussionen av uppsatsens analys. Nedan följer en bakgrundspresentation.

### 2.1. Haagprogrammet

Haagprogrammet är ett gemensamt samarbete mellan Europeiska Unionens medlemsstater som syftar till politiken inom den tredje pelaren, det vill säga den hanterar gräns överträdande åtgärder. Mer konkret syftar Haagprogrammet till att uppnå;

Frihet, säkerhet och rättvisa: delat ansvar och solidaritet Ge praktisk innebörd åt begrepp som delat ansvar och solidaritet mellan medlemsstaterna genom att avdela tillräckliga finansiella resurser som kan bidra till att uppfylla målen frihet, säkerhet och rättvisa på effektivast möjliga sätt.<sup>3</sup>

Det första programmet som fastställde prioriteringarna inom EU angående ökad frihet, säkerhet och rättvisa var Tammerforsprogrammet 1999. Efter en utvärdering av kommissionen godkände man en fortsättning på programmet och i november 2004 godkändes Haagprogrammet vilket även stod för *”ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa”*.<sup>4</sup> Genom de positiva erfarenheter Tammerforsprogrammet gav uppmanade rådet kommissionen att i konkreta punkter lägga fram åtgärder i en handlingsplan där programmets mål och prioriteringar utmärks, samt en tidtabell för hur lång tid genomförande för dessa åtgärder förväntas ske.

Haagprogrammet består av två delar varav den första delen behandlar de lite viktigare aspekterna. Dessa aspekter redovisas i punktformer vilket skrivs ut som *”tio särskilda prioriteringar”*.<sup>5</sup> Namnet är givet ur synpunkt att kommissionen under de närmaste fem åren (från start) bör rikta sina insatser på just de tio särskilda prioriteringarna.

Ett gemensamt asylområde: införande av ett effektivt och harmoniserat förfarande i enlighet med unionens värderingar och en humanitär tradition Arbeta för inrättandet av ett gemensamt asylområde, med hänsyn till den humanitära traditionen och respekten för unionens internationella åtaganden samt effektiviteten i ett harmoniserat förfarande.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Euro-Lex 2009-10-13

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

Den andra delen i programmet hanterar de åtgärder som behövs under programmets kommande fem år.<sup>7</sup>

## **2.2. Regeringens Proposition 2004/05:170**

Den 1 juli 2000 ändrades den centrala utlänningsmyndigheten namn från Statens invandrarverk till nuvarande Migrationsverket. Migrationsverket behandlar alla ansökningar om uppehållstillstånd som görs här i landet. De utreder även ärendena samt ordnar med offentliga biträden i dessa. Innan 31 mars 2006 överklagade sökande utlänningar sina beslut till utlänningsnämnden vilket var en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter. Den bestod av ordförande, generaldirektör och myndighetschef samt ett av regeringen bestämt antal ledamöter. Ordförandena samt minst två ersättare var jurister med erfarenheter inom domstolsväsendet. Nämnden var beslutsför som huvudregel med en ordförande och två andra ledamöter. Regeringen beslutade även i ett mindre antal utlänningsärenden, det enskilda ärendet lämnades då över av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Utlänningslagen trädde i kraft 1 juli 1989, efter det har det gjorts förändringar ett antal gånger. Det problematiska med att hela tiden lägga till nya förändringar och paragrafer i lagtexten är att det uppfattas svårtillgängligt och lagarna blir svårtolkade, vilket anses ha skett i detta fall.<sup>8</sup>

Regeringens proposition innehåller förslag om att ersätta 1989 års utlänningslag med en ny, samt att Utlänningsnämnden ska upphöra och att det i stället ska införas migrationsdomstolar och migrationsöverdomstol där utlännings- och medborgarskaps ärenden ska överprövas. Migrationsverkets beslut skall därför prövas genom en ny instans- och processordning med den nya utlänningslagen i de nya migrationsdomstolarna. I propositionen visas förslag till att migrationsdomstolarna skall utses av regeringen till vissa länsrätter (Stockholm, Göteborg och Malmö) och migrationsöverdomstolen skall ta plats i Stockholms kammarrätt.

De främsta förändringarna i Utlänningslagen föreslås ligga inom lagen för svenskt medborgarskap och lagen om särskild utlänningskontroll.<sup>9</sup> I förslagen från regeringen tas de internationella förpliktelseerna från FN, Europarådet och EU upp. De grundläggande kraven på den nya ordningen presenteras av regeringen som följande:

---

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Proposition 2004/05:170:86-104

<sup>9</sup> Ibid



.../ Öppenheten i asylprocessen bör öka. Vid överklagande av beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden bör finnas möjligheter till muntlig förhandling. Processen bör vidare vara en tvåpartsprocess. Den nya instans- och processordningen bör utformas så att den kan uppfylla krav på skyndsam handläggning.<sup>10</sup>

Bakgrunden ligger enligt regeringen i att kritik har riktats mot processen kring handläggningen. Först har man ansett att det allt för sällan i asylprocesser inkluderats någon tvåpartsprocess (rätten till målsägande att försvara sin rätt). För det andra har man kritiserat handläggningen från att exkludera såväl de involverade som allmänheten i fallen. Tvåpartsprocessen uppfyller även önskan om en ökad öppenhet inom asylprocessen. Den ger målsägande en chans att komma till tals och kan även reda ut missförstånd, samtidigt som en ökad förståelse för beslut kan finnas.<sup>11</sup>

### **2.3. SOU utvärdering 2009:56**

Ett av målen i genomförandet av den nya instans- och processordningen har varit att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans. I den nya processordningen överklagar man Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Migrationsöverdomstolen är högsta instans och för att de ska ta upp ett fall krävs ett prövningstillstånd. Sammansättningen i en av migrationsdomstolarna avgörs av domare på grundval av enkelheten i målets beskaffenhet.<sup>12</sup>

Utvärderingen syftade till att klarlägga den nya instans- och processordningen och hur den uppfyller de krav som ställdes vid dess införande. Utvärderingens material skall sedan även ligga till grund för eventuella förändringar och åtgärder som kan behöva göras. Den nya instans- och processordningens största reform är tvåpartsprocessen och dess möjlighet till muntlig förhandling. Genom att man inför tvåpartsprocess krävs det även att Migrationsverket som är motpart i domstolen kan presentera sitt faktaunderlag så att det kan försvaras i rätten. Detta kräver att processförfararna utnyttjar den utvecklade landinformation och Migrationsverkets databassystem Lifos.

Utvärderingen behandlar även den muntliga förhandlingen och hur man genom detta behövt utbilda fler rättstolkar. Andra viktiga ändringar i reformen är skyndsam handläggning vilket behandlar specifika direktiv angående inom vilken tidsram handläggningen bör ta. Praxisbildning, rättens sammansättning, hinder mot verkställighet och synnerligen ömmande

---

<sup>10</sup> Ibid:105

<sup>11</sup> Ibid:106

<sup>12</sup> SOU 2009:56:21f

omständigheter är fler områden som behandlas ingående i utvärderingen. Det man påpekar återkommande i utvärderingen är att reformen inte hunnit befästa sig och att det därför ger en oklar bild av hur processen kommer fungera i framtiden, därför önskar regeringen en ny utvärdering.

En annan aspekt man tar upp är att de tre migrationsdomstolarna i Malmö, Göteborg och Stockholm tillåter muntlig förhandling i olika utsträckning.<sup>13</sup> Enligt direktiven ansågs framförallt en bedömning om hur mycket öppenheten i asylprocessen ökat vara nödvändig. Ytterligare bedömningar på området om ökad möjlighet till muntlig förhandling, tillgång till tolk samt om användandet av landinformation har tilltagit. De ursprungliga direktiven till utvärderingen innehöll ett uppdrag angående en analys om förhållandet mellan överordnande EG-instrument och utlänningslagen, med grund i tilläggsdirektivet anses en sådan analys i stället ta plats i ett senare skede.<sup>14</sup>

Sammanfattningsvis anser utredaren att reformen fått en relativt god start men uttrycker även att det är väldigt tidigt i processens gång utvärderingen är gjord. Det framgår därför även tydligt i utvärderingen att regeringen påpekat vikten av att *".../ särskilja förhållanden som kan vara av tillfällig art i en genomförande- och inledningsfas och vad som kan antas vara mer bestående förhållanden"*.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid:15ff

<sup>14</sup> Ibid:39f

<sup>15</sup> Ibid:15

### 3. Teori

En teori kan förklaras som en förenkling av verkligheten i form av tankemässiga abstraktioner som man använder för att applicera på sitt material.<sup>16</sup> Den teoretiska utgångspunkten kommer definiera politisk styrning, utifrån EU:s strategier om gemensamt mål inom migrationspolitiken. Hela processen blir en form av implementering där förändringen följs från proposition till utvärdering. Styrningstekniker har funnits sedan 1700-talet men skillnaden är att det i dag fokuseras på styrning över styrningen i stället för styrning över samhällsmedlemmarna. I samma utveckling kan man även se fixeringen av resultatstyrning, kvalitetssäkring och utvärdering.<sup>17</sup>

#### 3.1. Implementeringsforskning

Policyanalysen omfattar Initiering – Beredning – Beslut - Implementering och Utvärdering, studerar man implementeringen behandlar man själva outputen av beslutsledet, det är slutfasen av policyanalysen.<sup>18</sup> Implementeringen studeras oftast antingen uppifrån och ned eller nerifrån och upp. Det förstnämnda kallas *top-down* och är det traditionellaste där auktoritativa politiska beslut som tas i toppen sedan utförs i underordnat led. Detta perspektiv är användbart vid studier av förvaltning eller statliga organisationer där exempelvis lagändringar är en del av förändringen. Det andra och mer nätverksutformade perspektivet är *bottom-up*, där överlämnas de offentliga tjänsterna till mottagare. Skillnaden mellan dessa två perspektiv är dess syn på lagar som styrinstrument. I *top-down* är det lagen som är utgångspunkten för analysen, man beskriver exempelvis hur lagen implementerats. I *bottom-up* talar man om huruvida lagen över huvud taget har någon styrande inverkan. *Top-down* ser alltså till beslutsfattarens avsikter och *bottom-up* till tillämparens handlande. Idag är det vanligaste att forskare studerar hur mycket government det är i governance, det är svårt att komma över nyare studier på *top-down* perspektivet då de flesta bygger på nätverkande och nyare former av samarbeten mellan offentliga och privata organisationer. När man studerar implementering ser man processen utifrån det *traditionella* perspektivet där beslutsfattaren styr och tillämpare följer styrningen eller utifrån Michael Lipskys *Street-level-bureaucrats* vilket är en form av *bottom-up* utfall där förändringen skapas och styrningen sker i lägsta

---

<sup>16</sup> Lundqvist 1993:65

<sup>17</sup> Hall & Löfgren 2006:105f

<sup>18</sup> Lundquist 1992:12ff

instans då tillämpare möter medborgaren. Det tredje är *nätverksperspektivet* där privat och offentligt samarbetar och styrningen sker vertikalt. Det traditionella perspektivet är rationalistiskt där förvaltningen styrs med syfte att se åtgärder genomförda. Förvaltningen likställs med ett instrument som beslutsfattarna använder för att uppnå ett uppsatt mål.<sup>19</sup> Enligt Bo Rothstein dominerar det rationalistiska synsättet inom denna forskning därför det är politikerna som styr och förvaltningen som verkställer. Man ska kunna förutse effekterna av åtgärderna på förhand och ge precisa målformuleringar.<sup>20</sup> En lyckad implementering innehåller begreppen *förståelse, resurser* och *vilja*.<sup>21</sup>

.../ Sedan gäller det att finna en formel som sammanfattar reformprogrammet. Denna formel skall då fungera som ett övertalningsinstrument; /.../ den är inte tänkt att fungera som ett kraftfullt styrinstrument. Syftet är istället att övertala och övertyga, att forma människors föreställning om verkligheten.<sup>22</sup>

Multi-level governance handlar om att policy beslutas och genomförs på olika samhällsnivåer, inom exempel EU. Problemet är att ansvarsutdelningen blir otydlig och de eftersträvade resultaten oberäknliga. Implementeringsforskningen har mer börjat användas vid forskning om internationell politik. Det handlar då i större utsträckning om återstående överenskommelse av de internationella fördragen. Exempel är ett problem hur Europeiska Unionens beslut ska tillämpas i medlemsländerna. Det är lätt för medlemsstaterna att förhålla införandet av beslut som är uppsatta för alla Unionens länder.<sup>23</sup> Enligt forskare som Andrew Moravcsik (1994) hävdas ett medborgarskap i en internationell organisation som EU öka den nationella autonoma regeringens ställning bland medborgaren. Även senare litteratur visar på resultat där ett internationellt integrerande är stärkande för en stat.<sup>24</sup> Forskningen ökar i frågan om hur EU kan uppnå att medlemsstaterna implementerar de generellt uppsatta rättsregler som är satta för alla unionens medlemmar. Enligt Jonas Tallberg (1999) kan det handla om en *principal- agent teori* där EU står för styrningen över medlemsstaterna som ändå har självständighet.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Rothstein 1997:18–23

<sup>20</sup> Rothstein 1996:80ff

<sup>21</sup> Sannerstedt 1997:15–28

<sup>22</sup> Ibid:31

<sup>23</sup> Sannerstedt 2002:44ff

<sup>24</sup> Rosamond 2000:138

<sup>25</sup> Tallberg 1999:100

### 3.2.1. Policy- och styrningsutformning

Inom den offentliga politiken är det få mål som eftersträvas att uppnås enbart, många mål är verktyg för att kunna uppnå högre mål. Policyanalytiker relaterar ofta till mål- medel- hierarkin som förklaring av detta. Vid användandet av policys och policy- instrument är det viktigaste att överväga om det verkligen är det effektivaste tillvägagångssättet.<sup>26</sup> De internationella tjänstemännen är en relativt ny företeelse genom exempelvis EU. Romfördraget vilket är EU:s ”grundlag” där vikten av kontakter och gemensamma intressen mellan medlemsstaterna behandlas, grunden lades då för offentliga samt privata organ och företag att aktivt delta i beslutsprocessen och inte bara vara företeelser för politisk styrning. Hela EU:s organiserande är utifrån sett väldigt otydlig och svåröversiktlig. Med en mängd olika arbetsgrupper och samarbeten samt kommittéer bildar EU ett enormt spindel nät av nätverk.

Genom Sveriges medlemskap i EU kan man se en förändrad och omformad statsförvaltning som nu i hög grad präglas av det europeiska samarbetet. Detta genom att EU:s frågor tillägnas både mer tid och mer resurser för att anpassa sig till EU:s tidsplanering, vilket skapat större ytor för informella arbetssätt inom förvaltningen i Sverige. Christer Jönsson (Rothstein 1997) menar att det som ur ett nationellt sätt kan ses som ett fragmenterande arbetssätt, uppfattas sektoriellt som framväxten av ett integrerat system. Ur demokratisk synvinkel är det problematiskt därför ”*avståndet mellan makt och ansvar tenderar att öka*”<sup>27</sup> vid beslutsprocessen inom då exempelvis EU. Man kan sammanfatta att ett mellanstatligt samarbete ur offentligt och privat organiserat perspektiv tvingar fram effektivare arbetssätt med ökat informationsutbyte.<sup>28</sup>

### 3.2. Styrningsmodellens användningsområden

Statsvetare tenderar allt mer använda sig av governance genom att se på de politiska institutionernas roll, ”*the role of government in governance*”.<sup>29</sup> Skillnaden mellan government och governance är att det första ser till det formaliserande och hierarkiska och det senare ser till nätverkandet mellan offentligt, privat eller frivilligorganiserande.<sup>30</sup> Den hierarkiska formen av styrning har en lång historia som grundar sig i Max Weber och då framförallt i

---

<sup>26</sup> Pierre 2001:114

<sup>27</sup> Jönsson 1997:213

<sup>28</sup> Ibid:193-213

<sup>29</sup> Pierre 2001:118

<sup>30</sup> Hall & Löfgren 2006:33ff

hans studier om byråkrati. Den hierarkiska utformningen av byråkrati är den vanligaste, eftersom det är lagar och policy som är det vanligaste använda instrumentet i styrningen. Enligt Jan Kooiman (2000) kan man se ett mönster där den offentliga politikens inblandning i det privata nästan alltid handlar om någon form av policy skapande.

Den hierarkiska utformningen av processer där styrningen sker uppifrån och ner ses inte som en helt oskyldig kontroll utan ett fortsatt byråkratiskt koncept i form av support till rationella handlingar. På senare tid har dock det sociala samspelet med det privata fått mer uppmärksamhet. Detta kan ses som en förändring till ett mer öppet strategiskt policyskapande.<sup>31</sup> Styrning sker i olika former, antingen genom direkt styrning eller indirekt styrning. Då verkställaren får delegering av beslutsfattaren är direkta styrningen, medan indirekt styrning handlar om att påverka förutsättningen för hur politiskt beslut ska ske med syfte att möjliggöra den direkta styrningen.<sup>32</sup>

När det handlar om styrningens precision finns detaljstyrning eller mål- och resultatstyrning. Det är lättare för en förvaltning att implementera den mer utförligare styrningsplanen vilket detaljstyrningen ger, mål- och resultatstyrningen är av mer oprecis utformning och det kan då vara svårt för förvaltningen att se klarheten i implementeringens händelseförlopp.<sup>33</sup> Det är inte i så stor utsträckning förändringens väg som behöver redovisas utan snarare om det uppsatta målet nått önskad effekt.<sup>34</sup>

### 3.2.1. Styrningsmodeller

Inom den internationella forskningen används framförallt tre olika former av styrnings- och samordningsmekanismer: *hierarki*, *marknad* och *nätverk* (Rhodes 1999). Dessa modeller kan fungera som enskilda teoretiska modeller eller i kombination av varandra, beroende på syftet med studien. Modellen nedan, där den hierarkiska styrningsmekanismen utgör grunden och de andra två överlappar, är en bra illustration av "*denna principiella teoretiska utgångspunkt*".<sup>35</sup>

---

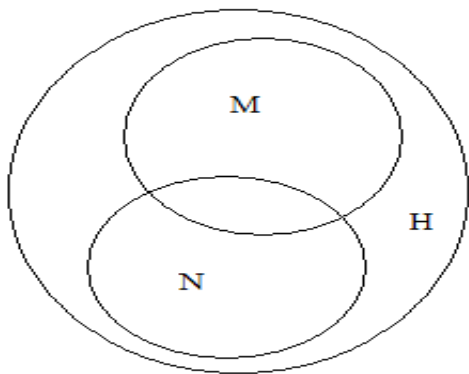
<sup>31</sup> Kooiman 2000:151ff

<sup>32</sup> Sannerstedt 2001:17

<sup>33</sup> Lundquist 1992:81ff

<sup>34</sup> Rothstein 2001:307

<sup>35</sup> Montin 2006:5



Figur 3.1. Hierarki, marknad och nätverk som överlappande styrningsmekanismer.<sup>36</sup>

Anmärkning: H=hierarki, M=marknad och N=nätverk.

Nedan kommer en kortfattad beskrivning av vad marknad- och nätverksmodeller innebär för att sedan göra en mer detaljerad presentation av den hierarkiska utformningen därför att det är denna som studien kommer utgå ifrån.

### 3.2.1.1. *Marknadsstyrning*

Marknadsstyrningen innebär att olika interna styrsystem utvecklas där förebilden är marknaden eller näringslivet. Det handlar om att den offentliga verksamheten efterliknar företag på en marknad och det betyder inte att avsikten är att privatisera det offentliga. Relationen mellan dessa kan vara utformade på många olika vis, tjänsterna kan vara i form av styringsdialoger där man önskar uppnå ömsesidig förståelse om tjänsten i fråga eller helt och hållet regelstyrda affärsmässiga relationer. För att legitimera styrningen krävs det att avtalen som är utformade mellan offentligt och privat följs. Dessa avtal kan vara utformade på olika vis, t.ex. kan detaljeringsgraden variera vilket innebär att avtalet inte innehåller tydliga detaljer om vad det omfattar (vilket gör att tolkningsutrymmet blir större). Diskussionen inom marknadsstyrningen ställs ofta mot den traditionella hierarkiska styrningen.<sup>37</sup> Enligt Rod Rhodes (1997) är marknadsstyrningen här för att stanna och har kommit att bli en viktig del av byråkratiernas "tool kit". Han menar att den privata sektorn är effektivare än den offentliga och därför är det av positiva påföljder dessa tar hjälp av varandra.<sup>38</sup>

### 3.2.1.2. *Nätverkande - governance*

Den andra teoretiska utgångspunkten är nätverksstyrning även kallad governance som har kommit att bli en växande företeelse inom det statsvetenskapliga forskningsområdet. Det

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Ibid:7ff

<sup>38</sup> Rhodes 1997:108

finns ingen bra svensk översättning men det definieras som samordning eller styrning.<sup>39</sup> Enligt Rhodes (1997) står governance för ”*governing without Government*”.<sup>40</sup> Det är självständiga aktörer som samtidigt är beroende av varandra för att kunna uppnå sina önskade resultat. För att dessa nätverk skall hålla ihop menar han att det krävs gemensamt överenskomna regler och en hög grad av ömsesidig tillit mellan aktörerna. Nätverksstyrning kan användas som utfyllnad av den formella politiken, som ett komplement av den del som det offentliga inte klarar av. Om man inte når konsensus i samarbetet kan den hierarkiska ordningen ta över nätverkandet.<sup>41</sup> Enligt Jon Pierre (2001) omformas staten snarare än försvagas genom större användning av governance i politiken såväl nationellt som internationellt. Diskussionen om governance lämnar enligt Pierre ett viktigt bidrag till ”/...diskussionen om statens förmåga att styra samhället, eftersom man här undersöker hur staten styr genom att använda delvis nya instrument.../”.<sup>42</sup> Genom att nätverka mellan autonoma aktörer så; ”.../ förväntas framförhandlad konsensus öka styrningens legitimitet och effektivitet, samt minska staters (eller EU:s) överbelastning.”<sup>43</sup> Det saknas dock fortfarande klara och entydiga definitioner av vad governance egentligen gör och vilken roll det offentliga har samt vilka demokratiska implikationer den leder till.<sup>44</sup>

### 3.2.1.3. Hierarkiska – Government

Det byråkratiska perspektivet grundar sig i politisk teori där man hävdar att den offentliga administrationen ”*is a trustee of the public good*”<sup>45</sup> (en väktare av allmänintresset). Rhodes (1997) menar att de specialiserade och själva kunskapen samt de historiska erfarenheterna är förvarade inom den offentliga sektorn. Utgår man från R.A.W. Rhodes (1997);

It may seem perverse to argue for a return to the unified line bureaucracy as described by Weber, but it is a tool just like any other service delivery system. If the aim is to experiment with service delivery system, if there is no correct way to deliver service, it follows that there are conditions under which bureaucracy will be an effective tool.<sup>46</sup>

Den byråkratiska styrningsutformningen har påvisbara fördelar med positiva egenskaper som pålitlighet, förutsägbarhet, redlighet, sammanhållning och kontinuitet. Skulle

---

<sup>39</sup> Pierre 2001:105

<sup>40</sup> Rhodes 1997:110

<sup>41</sup> Montin 2006:9ff

<sup>42</sup> Pierre 2001:124

<sup>43</sup> Hall & Löfgren 2006:142

<sup>44</sup> Hall & Löfgren 2006: 90ff

<sup>45</sup> Rhodes 1997:109

<sup>46</sup> Ibid



någon regering i framtiden misslyckas i att leverera sina tjänster så hävdar Rhodes att de slutligen kommer vända sig till den hierarkiska byråkratiska modellen. Å ena sidan utkräver befolkningen i en stat att denna kontrollerar beslutsprocesser och dess outcome, "*Government is still about governing, at least in the minds of most of the public.../*".<sup>47</sup> Rhodes säger att en regering skulle straffas av sin befolkning om den agera passivt. Pierre å andra sidan hävdar den ultimata formen av en regering vore om den förstod sina begränsningar för att på så vis arbeta effektivt inom dess ramar.<sup>48</sup> Den hierarkiska styrningen bygger på ansvars och befogenhetsfördelning med reglerade processer för att genomföra olika beslut. Det är speciellt inom den svenska offentliga verksamheten som denna form av styrningsmodell är grundläggande. Detta är den traditionella byråkratimodellen där den hierarkiska styrningen ses som en enhetlig top-down styrning. De två huvudsakliga styrningssätten är formstyrning eller substansstyrning. Det förstnämnda uttrycker tydligt allas likhet inför lagen och används inom ramen för de opartiska och rättsstatliga normerna. Det andra omfattar speciallagar men en övergripandestatlig styrning i form av strategier, anvisningar eller lagar.

Det uppfattas ofta lite motsägelsefullt med den hierarkiska styrningen, vad som däremot är tydligt är uppfattningen om vikten i att alla följer fattade beslut och att det ger positiva effekter av att ha tydlig ansvarsfördelning inom en stat. Men det hierarkiska ses oftast med negativ anblick och det handlar bland annat om att beslutsprocessen är så utdragen att det tar lång tid innan själva beslutet genomförs, det är just därför drivkraften till att finna mer flexibla styrningsmekanismer finns.<sup>49</sup> Då min uppsats behandlar en förvaltningsreform där utlänningslagen står i fokus kommer styrningsperspektivet ses utifrån ett traditionellt perspektiv där hierarkin inom förvaltningen och där lagen utgör en lydande ordning, då migrationsdomstolarna och migrationsöverdomstolen har speciallagar och anvisningar att ta besluten efter kan man se processen som en form av substansstyrning. Det traditionella perspektivet är rationalistiskt där förvaltningen styrs med syfte att se åtgärder genomförda. Förvaltningen likställs med ett instrument som beslutsfattarna använder för att uppnå ett uppsatt mål.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Pierre 2000:49

<sup>48</sup> Pierre 2000:49

<sup>49</sup> Montin 2006:5ff

<sup>50</sup> Rothstein 1997:18–22

	Hierarkisk styrning	Nätverksstyrning	Marknadsstyrning
<b>Struktur</b>	<i>Befogenhet och ansvarsfördelning</i>	Självständiga parter	Ömsesidigt beroende
<b>Grunder för relation</b>	<i>Över och underordning</i>	Resursutbyte	Ömsesidig tilltro
<b>Process</b>	<i>Reglerade beslutsprocesser</i>	Förhandlingar	Informell styrning
<b>Utflöde</b>	<i>Beslut, direktiv, kontroll</i>	Avtal	bindande avtal

Tabell 3.2. Kännetecken för tre grundläggande styrningsmekanismer inom offentlig verksamhet.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Montin 2006:11

## 4. Metod

Den metodologiska utgångspunkten kommer ligga i att utföra en beskrivande kvalitativ idéanalys, genom att se på regeringens proposition samt utvärderingen av den nya migrationsprocessen.

### 4.1. Idéanalys

Genom en intensiv läsning av studiens empiriska material kan man finna svaren på frågeställningarna som kanske döljer sig i texten.<sup>52</sup> Undersökningsmetoden kan beskriva, förklara eller ta ställning till det material man studerar. Min idéanalys kommer fokusera på att beskriva den nya migrationsprocessen.<sup>53</sup> Det är mer av ett empiriskt tillvägagångssätt. *”En idé kan betraktas som en tanke konstruktion som till skillnad från de flyktigare intrycken eller attityderna utmärks av en viss kontinuitet”*.<sup>54</sup> För att kunna beskriva en idéförändring måste man ha en jämförelse. *”De iakttagelser som görs vid analysen av ett material kan till exempel även jämföras med ett annat material”*.<sup>55</sup> Det berikar snarare bara innehållet i analysen om man jämför materialet man analyserar med ett annat.

Vetenskapliga studier har hävdats ska förklara samhället, människan eller naturen. Om man utgår från det skulle en beskrivande studie anses mindre betydelsefull. Motargument är att en beskrivande studie inte bidrar till varför något inträffat eller sagts utan förklarar vad dessa fenomen är, *”vetenskapliga beskrivningar återger inte ett material utan drar slutsatser om det”*.<sup>56</sup> Viktigt att tänka på vid en beskrivande idéanalys är att argumentera för sina tolkningar och för sin slutsats. Genom att beskriva materialet eller delar av det *”gör vi ett påstående om dess karaktär och innehåll”*.<sup>57</sup> Det finns en rad olika metoder att applicera där ibland ideologi-, diskurs-, innehålls-, argumentations- eller begreppsanalys. Några av dessa alternativ är mer av analystekniker medan andra kan definieras som metodologier. Analystekniker hanterar hur man matematiskt samlar in och analyserar sitt material medan metodologier även omfattar den teoretiska utgångspunkt som man grundar sig på. Man kan klassificera idéanalyser genom att utgå från syfte och ambition. De tre olika syftena är ett beskrivande, ett förklarande och ett ställningstagande. Ambitionen definierar hur väl

---

<sup>52</sup> Esaiasson 2007:237f

<sup>53</sup> Beckman 2005:12ff

<sup>54</sup> Boréus & Bergström 2000:149

<sup>55</sup> Beckman 2005:51

<sup>56</sup> Ibid:49

<sup>57</sup> Ibid:51

klassificeringen relateras till forskningsfrågan.<sup>58</sup> En idéanalys kan skapas ur olika vetenskapsteoretiska traditioner. Antingen den hermeneutiska traditionen genom att ha lösare analysmodeller och större utrymme till tolkning eller stramare analysmodeller med specificerade dimensioner eller idealtyper där observationsspråket blir neutralt. Valet av en lösare analysmodell kan antas inbjuda till svävande tolkningar och bristande jämförelse. Om de lösligare dimensionerna ska ses som problem eller en styrka beror på hur väl man besvarar frågorna man ställt till sitt material.<sup>59</sup>

#### 4.1.1. Begreppsanalys

En begreppsanalys utgörs oftast som ett av flera steg vid en beskrivande idéanalys men kan vara fullt tillräcklig som ensam undersökningsuppgift. Ludvig Beckman menar analysen syftar till att undersöka de önskade begreppens användande, vad de refererar till och samtidigt klargöra innebörden i hur de används i det politiska budskapet. Begrepp symboliserar *”en idé som kan betecknas med olika ord”*.<sup>60</sup> Antingen undersöker man ordets användande och då behandlar man enbart de sammanhang där ordet nämns. När man undersöker olika begrepp så hanterar man sin text på ett annorlunda vis. Därför måste man vara noga med att se skillnaden på ord eller begrepp och tydligt klargöra de, begrepp kan nämligen vara vaga och ord mångtydliga. Orsaken till att det ibland kan vara svårt att tolka ett budskap är då ord, uttryck eller resonemang har fler än en betydelse. Det ger anledning till att lägga stor vikt vid att definiera och ge begreppen en innebörd. Kritiken mot detta handlar om att ett begrepp kan vara mer eller mindre vagt. Vagheten ligger i att på ett bra sätt kunna avgränsa vad begreppet refererar till. Exempelvis då två personer kan vara eniga om begreppet ”demokrati” men oeniga i fråga huruvida ett land är demokratiskt eller inte. Det handlar alltså om att vara tydlig vid applicerandet av sina begrepp på det textmaterial man hanterar. Genom preciseringar kan vagheten med begreppsanalysen förminskas, ibland är det preciseringen av begreppen i texten som skapar en intressant diskussion.<sup>61</sup>

Uppsatsen skall se närmare på några begrepp som behandlas i Haagprogrammets tredje punkt och dessa är idén bakom *”gemensamt asylområde”* och *”effektivt förfarande”*. Det tredje begreppet som används i analysen står inte tydligt i Haagprogrammet dock är det en av de största förändringarna inom den nya migrationsprocessen, *”tvåpartsprocessen”*.

---

<sup>58</sup> Ibid:48ff

<sup>59</sup> Boréus & Bergström 2000:175ff

<sup>60</sup> Beckman 2005:31

<sup>61</sup> Ibid:30ff

## 4.2. Begreppsdefinition

Valet av begrepp kommer för det första till på grund av att det behandlas som en av tio punkter i Haagprogrammet. För det andra så har den nya migrationsprocessen i Sverige precis som tidigare skrevs infört tvåpartsprocessen som största förändring vilket bland annat gjorts med bakgrund i att effektivisera och få en mer öppen beslutsprocess. Metoden är begreppsanalys och därför behöver precisera det preciseras vad de utvalda begreppen i denna uppsats omfattar.

### 4.2.1. Tvåpartsprocessen

Tvåpartsprocessen som begrepp i denna uppsats omfattar idéer som muntligt förfarande, där målsägande får komma till tals och uttrycka sig som mål att han/hon skall bli mer insatt och ha större förståelse för det beslut som fattas. Det omfattar även idén där man skapar en ökad öppenhet i asylprocessen vilket även anses uppnås genom ökad landinformation. Genom ökad landinformation (se bakgrund, kapitel 2) baserar sig Migrationsverkens beslut på riktigt material, därför anses det viktigt att hela tiden uppdatera Migrationsverkets landinformation Lifos och även öppna den för allmänheten på Migrationsverkets hemsida.

### 4.2.2. Effektivt förfarande

Införande av ett effektivt och harmoniserat förfarande i enlighet med unionens värderingar och en humanitär tradition.<sup>62</sup>

Effektivt förfarande kommer i denna uppsats behandla begrepp som står för att den nya migrationsprocessen skall tänka i riktning av skyndsam handläggning, effektivitet i både tillämparens hantering av ärenden, för att det annars är en stor kostnad för staten, men även när det kommer till handläggningstiden, där man utifrån de mänskliga rättigheterna månar om den sökandes psykiska hälsa. Därför kommer detta begrepp förhålla sig till idéer som hanterar *effektivitet, skyndsamhet, snabbhet*.

### 4.2.3. Gemensamt asylområde

Genom Haagprogrammet och dess åtagande angående ett område med ökad frihet, säkerhet och rättvisa definieras *gemensamt asylområde* som ett mål att inom unionen införa

---

<sup>62</sup> Euro-Lex 2009-10-13

*"ett gemensamt europeiskt asylsystem"*.<sup>63</sup> Det handlar främst om det administrativa arbetet där man strävar efter att sätta in åtgärder för att uppnå ett ökat samarbete medlemsstaterna emellan. Man syftar till en gemensam asylpolitik med mål att innan 2010 uppnå en enhetlig status på de personer som har rätt till asyl eller tillfälligt skydd. Genom att stödja unionens medlemmar med medel som krävs för att hantera ansökningarna av tredjelandsmedborgare skapas även förutsättningar för en ökad frihet, säkerhet och rättighet under handläggningen. Man utvärderar även *"behovet av att undersöka möjligheterna till gemensam handläggning av asylansökningar"*.<sup>64</sup> Följande punkter behandlas i Haagprogrammet och är utvalda speciellt av hänsyn till uppsatsens syfte:

- Skapa gemensamt asylförfarande genom att utveckla en gemensam asylpolitik.
- Inrätta ett europeiskt kontor med stöd till de samarbeten mellan medlemstaterna som krävs för ett gemensamt europeiskt asylsystem.
- *"Uppbyggnad av strukturer som engagerar medlemsstaternas asylmyndigheter för att främja samarbete"*.<sup>65</sup>

### **4.3. Avgränsningar**

Mitt material behandlar den nya migrationsprocessen och alla dess delar vilket även innehåller ett antal lagändringar samt konventioner och andra internationella åtaganden som Sverige bundit sig till. Studien avgränsar sig till att undersöka idén bakom de begrepp som formulerats i metod avsnittet. Den kommer även avgränsa sig till Haagprogrammet, propositionen 2004/05:170 samt SOU utvärdering 2009:56 som är huvudmaterial. Haagprogrammet kommer fungera som riktlinjer där definitionen för de utvalda begreppen hämtats. Detta är på grund av att problemformuleringen vill se hur Sverige genom denna reform åtagit de gemensamma målen för migration inom Unionen.

---

<sup>63</sup> Ibid

<sup>64</sup> Ibid

<sup>65</sup> Ibid

## 5. Analys

I analysen som följer kommer en presentation av materialet utifrån det metodsätt som tidigare presenterades. Den teoretiska utgångspunkten skall genomlysas i hela uppsatsen men för att göra det tydligt kommer en sammanfattande analys utifrån den teoretiska aspekten. Utifrån teorin om politisk styrning eftersträvar studien gå vidare i en intressant diskussion om EU som högsta instans i beslutsledet och hur detta påverkar Sverige och dess politiska beslut.

### 5.1. Regeringens proposition 2004/05:170

Presentationen av analysen utgår från frågeställningarna och hur idéerna bakom begreppen behandlas i propositionen samt vad de refererar till.

#### 5.1.1. Tvåpartsprocessen

I en tvåpartsprocess blir processmaterialet fylligare genom parternas försorg. Den enskilda parten kan också ha en hel del att vinna på att de allmänna intressena blir företrädda genom att beslutande myndighet, i detta fallet Migrationsverket, är part i processen. Genom den beslutande myndighetens agerande som part i processen kan den enskilde få bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattas.<sup>66</sup>

Processmaterialet kan väntas bli fylligare precis som ovanstående citat påstår, vilket även skulle kunna ses som effektivt förfarande då mindre antal överklagande till migrationsöverdomstolen kanske förväntas ske. Dock genom ytterligare läsning och jämförelse av utvärderingen sker detta inte därför de sökandes fall lämnas över från första instans med bristande underlag, vilket kan ses som ett misslyckande i tvåpartsprocessens reformarbete. Det man vill uppnå är en ökad förståelse i processen vilket man anses göra genom den muntliga förhandlingen. Det är då den sökande kan få förklarar för sig på vilka grunder man utvisar, så att han/hon kan få chans att bevisa motsatsen.

Både FN och EU:s direktiv påpekar denna del av länders asylprocess genom att påvisa hur en ökad öppenhet ger den sökande större rättsäkerhet. Att man i Sverige reformerar mot denna form av migrationsprocess för att öka rättsäkerheten och öppenheten och på så vis legitimera och öka tilltron till asylprövningssystemet borde kunna ses som en europeisering. Processen lägger grunden för ett ökat mellanstatligt samarbete och uppfyller de direktiv och krav som kommissionen bland annat satt upp. EU:s mål genom Haagprogrammet är bland

---

<sup>66</sup> Prop 2004/05:170:105

annat att uppnå en hög grad av rättsäkerhet.<sup>67</sup> Genom den hierarkiska styrningen vill den styrande organisationen som i det här fallet EU kunna förutse effekterna av sina åtgärder på förhand genom att ge precisa målformuleringar.<sup>68</sup> Haagprogrammet framställs inte som något styrinstrument utan snarare som en formel sammansatt av EU i syfte att övertyga medlemsstaterna i dess målformuleringar. De vill precis som Sannerstedt uttryckte det (kapitel 3.1.) forma föreställningen om verkligheten. Muntliga behandlingar för asylsökande behandlas i Europakonventionen artikel 6.

.../ att var och en skall vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling. /.../ muntlig förhandling i allmänhet skall hållas, om sådan begärs när fråga är om att avgöra en tvist som rör civila rättigheter och skyldigheter.<sup>69</sup>

Behandlingen av Lifos i propositionen handlar bland annat om vilken information som är väsentlig och varför man bör öka landinformationen hos myndigheten. *"För en riktig bedömning av trovärdigheten krävs ofta också faktakunskaper om landet och dess geografi, kommunikationer med andra länder m.m."*<sup>70</sup> Det handlar inte bara om länderna i sin helhet utan även om familjetraditioner, kulturella beteenden och detaljerad information för att få en enhetlig uppfattning om den sökandes situation. Tanken med den ökade användningen av landinformation i processen är att det ska utvecklas till en naturligare form. Man skall även redovisa det material man har och vilken information ens beslut grundar sig på samtidigt som man skall bemöta den sökande då man anser att oriktiga uppgifter omtalas. Det problematiska är att hela den muntliga presentationen byggs upp på de källor och material man finner i Lifos. Dock har man inte hanterat personalens kapacitet att använda Lifos och att enkelt söka information vilket ökar risken för slarv. Man kan inte se slarv som en "tillfällig art" och på så vis bör man inte särskilja det som accepterat i reformens start. Det stegras till att skapa ett förslappat system som enbart kommer resultera i negativa effekter. Liksom tidigare togs upp i kapitel 3.1. innehåller en lyckad implementering förståelse, resurser och vilja. I den här frågan anses förståelse och resurser ha en svaghet. Förståelse i personalens relation till databasen och informationssök och resurser i dess utbildning eller utvecklande. Större koncentration till att effektivisera Lifos användande skulle antagligen ge positivt resultat.

---

<sup>67</sup> Ibid:105ff

<sup>68</sup> Rothstein 1997:80ff

<sup>69</sup> Prop 2004/05:170:127

<sup>70</sup> Ibid:137



### 5.1.2. Effektivt förfarande

Propositionen behandlar främst de mänskliga rättigheterna genom att de sökande genomgår psykiskt lidande vid en utdragen process. Det ses även utifrån den kostnadseffektiva aspekten, för varje månad en asylsökande måste vänta på beslut stiger konstaden för underhållet. Det psykiska lidandet gäller vuxna men främst barnen och deras hälsa, man beaktar framförallt barnkonventionen i denna fråga. Utifrån den optimistiska tilltron till den nya instans- och processordningen kan man tycka att ökade resurser trots allt borde medräknats för att den åtminstone vid start skulle flyta på och nya rutiner inom de underordnande organisationerna förändrats. Genom samtal i mötesform eller kurser av olika slag samt utplacerade IT-assistenten skulle processen kunnat flyta på utan dubbel handläggning. Att processen förväntas bli effektivare beror bland annat på det minskade antalet domstolsinstanser som prövar fallen, ju färre dessa är ju snabbare förväntas handläggningen av ärendena gå.<sup>71</sup>

Det problematiska i önskan om att uppnå ett effektivt förfarande är att man samtidigt vill uppnå en ökad förståelse genom en muntlig process. En muntlig process å sin sida kräver mer tid och planering genom inkallade tolkar bland annat, än en skriftlig förhandling gör. Detta tankesätt är realistiskt och i propositionen försöker man presentera en möjlig utkomst vid liknande överväganden.

Uttryckt med andra ord bör strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning. /.../ Vid avvägning mellan nämnda aspekter bör beaktas de speciella krav som målen i den nya ordningen ställer på skyndsamt handläggning.<sup>72</sup>

Genom den nya processordningen ska enligt regeringen förutsättningarna för en effektiv rättegång öka utifrån rättegångsbalken. Med tanke på lagrådets uttalande att det kommer bli en svårighet att förena effektivitet i verkställighetsutformningen med rätts säkerhetsgarantierna. Lagrådet menar att de inte tror på de önskade effekterna av reformen (mer än kanske öppenheten vilket inte uttalas).<sup>73</sup> Med tanke på bland annat lagrådets yttrande angående de effekter reformen väntas ge har regeringen en relativt optimistisk förhoppning på resultaten. Det är alltid av problematik att effektivisera vad som samtidigt kräver noggrannhet därför det kan endast uppnås till en viss grad utan att övergå till slarv.

Regeringen ställde krav på Migrationsverket i form av ett uppdrag att förstärka rätts säkerheten inom fem områden (2004). Dessa områden var Migrationsverkets

---

<sup>71</sup> Prop 2004/05:170:106ff

<sup>72</sup> Ibid:130

<sup>73</sup> Ibid:220

länderinformation, beslutsfattandet, tolkar och översättare vid asylutredningar, arbetssättet vid asylutredningar samt utredningen av barns asylskäl. I propositionen uttrycker regeringen detta som ett rättsäkerhetspaket vars uppdrag var att utvärdera för att utvidga med ett nytt arbetssätt vid asylutredningar, man påpekar hur de skriftliga förberedelserna måste utnyttjas för att skapa en effektiv muntlig handläggning.<sup>74</sup>

### 5.1.3. Gemensamt asylområde

Vad gäller landinformationen Lifos eller informationsutbytet inom EU- samarbetet refererar propositionen till Haagprogrammet.

I Haagprogrammet anges att det är synnerligen viktigt att stärka insamlingen, tillhandahållandet, utbytet och en effektiv användning av uppdaterade upplysningar och data om all relevant migrationsutveckling. Rådet och kommissionen uppmanas vidare att år 2005 inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete. Medlemsländerna kommer således att få bistånd med att bl.a. gemensamt sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer.<sup>75</sup>

Regeringen presenterar väldigt tydligt genomgående i propositionen hur de har beaktat internationella samarbeten i form av program som ovan eller direktiv. Haagprogrammet som står för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa inom unionens medlemsstater sätter upp mål om en önskad ökning i samarbetet inom migrationspolitiken. Det traditionella perspektivet är realistiskt, utifrån detta styr EU med syfte (ibland indirekt) att se sina åtgärder genomförda. Liksom Rothstein (1997) påpekar och som tidigare nämnts vill självklart de beslutsfattande inom EU se de uppsatta målen implementeras av medlemsstaternas förvaltning. Haagprogrammet är i liknelse av ett reformprogram vars syfte är att övertyga och övertala precis som redovisats utifrån Sannerstedt (1997) i kapitel 3.1.

Man talar om hur *"ambitionerna att harmonisera migrationspolitiken i EU /.../ i hög grad förverkligats."*<sup>76</sup> inom området för viseringskrav. Detta genom att det finns uttryckta bestämmelser angående vilka staters medborgare som får resa utan visa in och ur Sverige samt övriga Schengenområden. Det är en av ambitionerna samt det övergripande målet för migrationspolitiken att skapa en frihet vilket ökad rörlighet över gränserna för medborgaren inom en medlemsstat ger. Detta är inte enbart Sveriges ambition utan även de gemensamma europeiska målen för en harmoniserad migrationspolitik.<sup>77</sup> Enligt Ben Rosamond (2000) stärks en stat genom att öka sitt internationella integrerande. Därför är detta helt naturligt

---

<sup>74</sup> Ibid:154

<sup>75</sup> Ibid:147

<sup>76</sup> Ibid:161

<sup>77</sup> Ibid:167

utifrån ett traditionellt perspektiv. Ett mellanstatligt samarbete ger chansen till ett organisatoriskt sett effektivare arbetssätt med ökat informationsutbyte i det här fallet.<sup>78</sup>

Vissa av de internationella bestämmelserna är Sverige genom folkrätten bunden till samtidigt som andra bestämmelser som exempelvis, Genèvekonventionen, har en direkt betydelse för vad den svenska lagstiftningen får innehålla. Därför påpekar propositionen vikten av att beakta det harmoniseringsarbete som pågår inom Europeiska Unionen.<sup>79</sup> Det pågår en del olika arbeten medlemsstaterna emellan som bland annat syftar till att uppnå gemensamma kriterier, vi kan se detta inom kriterierna för vad som räknas som statslösa personer eller tredjelandsmedborgare kallat miniminormer där ett skyddsgrundsdirektiv vars huvudsakliga syfte är att se till hur medlemsstaterna tillämpar dessa.<sup>80</sup>

#### **5.1.4. Sammanfattande analys utifrån styrningsperspektivet**

När det kommer till Sverige och anpassningen till de europeiska gemensamma målsättningarna finns det en rad andra internationella förpliktelser bl.a. en rad FN: konventioner och kommittédirektiv. Många av dessa innehåller inte information angående själva processens utformande i flyktingfrågorna utan ser detta som ett ansvar för var stats lagstiftande. Det handlar snarare om en rad uppsatta mål där de stater som skrivit under gemensamt ansvarar för att på sitt sätt sträva efter. Det är alltså resultaten och målen som förväntas nås och som utvärderas, inte den detaljerade vägen dit. Dock behandlar bl.a. Genèvekonventionen ett par grundläggande krav på asylprocessen i en stat, som att inte utvisa utan att ett beslut tagits i laga ordning, därför det är viktigt att flyktingen ska kunna få lägga fram bevis för att på så vis stödja sin sak. Den sökande skall även ha möjlighet att inom en rimlig tid kunna överklaga för att få omprövning hos en klart bestämd myndighet. Det finns en del fastlagda principer inom internationella gemensamma konventioner som ”non refoulement-principen” där man inte får utvisa någon till ett land där förföljelser, tortyr eller andra brott mot mänskliga rättigheter kan ske, samt ett land som kan tänkas skicka vidare till ett land som bryter mot detta. Detta är grundläggande krav på de stater som skrivit under, vilket Sverige gjort. Europakonventionen har fyra olika artiklar en stat måste beakta vid utformandet av asylprocessen. Först skydd mot tortyr och omänskligt handlande (artikel 3), sedan rätten till frihet och personlig säkerhet (artikel 5), den tredje är skydd för privat och

---

<sup>78</sup> Jönsson 1997:193-213

<sup>79</sup> Prop 2004/05:170:172

<sup>80</sup> Ibid:175

familjeliv (artikel 8) och sist (artikel 13) rätten till effektivt rättsmedel.<sup>81</sup> Sverige har beaktat alla dessa punkter i migrationsprocessen.

När det kommer till den nya migrationsprocessen och införandet av en tvåpartsprocess finns det inga klara direktiv eller mål uppifrån angående dess införande. Detta handlar snarare om en organisering för att effektivisera och legitimera migrationsprocessen nationellt. Europakonventionen skriver nämligen att de nödvändigtvis inte behövs en prövning av beslutsfattande för utvisning i två instanser utan det är upp till respektive lands rättsordning att reglera. Ett muntligt inslag i förhandlingen är inte heller obligatoriskt men kan tänkas förekomma. Liknande mål och riktlinjer kan ses som en form av övertalan, Sverige vill ha ett ökat fungerande mellanstatligt samarbete. Genom europakonventionen vill man uppnå en öppnare asylprocess. Det finns en rad riktlinjer inom europakonventionen som behandlar stora delar av den migrationsprocess vi infört i Sverige, bland annat effektivt rättsmedel. Ett av de långsiktiga målen inom unionen är att man ska försöka begränsa en mellanstatlig förflyttning mellan asylsökande i fall där det enbart motiveras av de rättsliga skillnaderna, inom detta område ses det därför kunna finnas ett ökat gemensamt ansvar.

Propositionen behandlar en rad aspekter som man kan relatera till de mål, riktlinjer samt direktiv som de överordnade organisationerna tagit beslut om. De har bland annat tillkallat utredare till att genom en komparativ analys på andra länder ta ställning hur direktiv ska genomföras i Sverige. En rad andra direktiv med miniminormer som exempelvis asylprocedurdirektivet från 2002 där man behandlar punkter som den nya migrationsprocessen inkluderat, bland annat hur avslagen skall motiveras för den sökande, men även ökade rättigheter i samband med asylsökandes handläggning.<sup>82</sup> Exempelvis hanterar grönboken *"vilken grad av harmonisering EU bör eftersträva, /.../ alternativa vägval presenteras."*<sup>83</sup> detta är mer en utformning av riktlinjer eller målformuleringar. Det handlar inte om detaljerad direkt styrning där en utförlig styrningsplan skulle presenterat ett tydligt tillvägagångssätt.

De förändringar som sker har enligt Vilkéna (2005) större inslag av rättsäkerhet, reformen har även i stora drag bra inslag för asylprocessen. Dock ser hon reformen snarare som ett uttryck för att asylprocessen skall vara rättssäker och human. Hennes studie resulterar i att reformen inte kommer leva upp till de önskade effekterna,<sup>84</sup> vilket även lagrådet i propositionen uttalade sig om innan reformen tog vid. Utvärderingen presenterar hur man uppnått målet om ökad öppenhet i asylprocessen men behandlar inte i samma utsträckning

---

<sup>81</sup> Prop 2004/05:170:96

<sup>82</sup> Ibid:102

<sup>83</sup> Ibid:214

<sup>84</sup> Vilkenas 2005

effektivitetens uppnådda mål. Snarare kan man se tydliga brister i handläggningen vilket bland annat handlar om dålig kommunikation eller referat i landinformationen som har gjort att migrationsdomstolen och migrationsöverdomstolen fått skicka tillbaka ärenden för ny handläggning.

Att det går från government till det mer nätverksorienterade perspektivet kanske kan ses som en förändring i samband med postmoderniseringen. Som tidigare nämnts stärker det en nation att öka sitt internationella samarbete samtidigt som det ställer högre krav på nationerna och då tar man exempelvis hjälp av den privata sektorn som i många fall redan har erfarenheten. Den postmoderna förändringen handlar framförallt om en förändring från den byråkratiska auktoriteten. Ronald Inglehart (1997) hävdar att vid någon form av invasion eller i osäkra tider söker sig befolkningen trots allt till auktoriteten och förväntar sig en lösning. I slutändan förväntar sig medborgarna en stark auktoritet vilket även tidigare kapitel genom Pierre (2000) samt Rhodes (1997) påpekat.<sup>85</sup>

## **5.2. SOU 2009:56**

Nedan redovisas en diskussion om de tre begrepp som presenterats i metod syftet och hur dessa behandlas i utvärderingen. Genom att begreppen är hämtade utifrån Haagprogrammet är parallellerna redan dragna men kommer ändå redovisas i en sammanfattande analys för att förenkla.

### **5.2.1. Tvåpartsprocessen**

Genom utvärderingen har man främst velat utmäta hur öppenheten i processen ökat och detta har man försökt mäta genom att framförallt kolla på tvåpartsprocessens införande som inkluderar muntlig förhandling och tillgången till denna samt tillgängligheten till information.

Sammantaget kan det konstateras att möjligheten till muntlig förhandling har ökat öppenheten i processen. Vid muntlig förhandling får den enskilde bättre möjligheter att få klart för sig vad det är som är tvistigt i målet, vad Migrationsverket anför emot ansökan och vad domstolen kommer att fästa vikt vid i avgörandet.<sup>86</sup>

Dock finns det en rad komplikationer inom dessa områden som har varit av hinder för att processen ska ha den öppenhet man utgått ifrån. Först och främst har man genom reformen

---

<sup>85</sup> Inglehart 1997:296

<sup>86</sup> SOU 2009:56:18

velat utöka den informationskälla som Migrationsverkets beslut grundar sig på. Idag jobbar enbart fyra personer med att ständigt uppdatera landinformations databas Lifos vilket är en väldigt liten resurs med tanke på hur många asylmål Sverige hanterar. Jämför vi med länder runt om oss så har Norge avsatt ca 11 personer till detta och Storbritannien som i och för sig är större i befolkning men som ändå inte hanterar lika många asylmål som Sverige så har de avsatt hela 22 personer till att uppdatera liknande informationsbas som Lifos. Man har idag även lagt ut delar av Lifos på Migrationsverkets hemsida för att allmänheten ska kunna ta del av den och för att veta vad deras beslut grundar sig på vilket öka förståelsen.<sup>87</sup>

Den andra biten vad gäller landinformation handlar om i vilken utsträckning Migrationsverket redovisar sitt material och refererar till sina källor. Även om det är tidigt i reformen utvärderingen är gjort så kommer slarv i tidigt stadiet inte blir bättre ju längre tiden strider utan snarare byggs på. Därför är det viktigt att rätta till det slarv som man upptäckt att Migrationsverkets processförfarare gör vid domstolarna för att reformen ska få full effekt. Då det kommer till landinformation nämns det även att det borde finnas en sammanlänkning med andra länders domstolar eller internationella organs praxis. Det handlar både om andra länders beslut i asylärenden liksom tidningsartiklar eller mer vetenskapliga rapporter. Det vore av stort intresse att utveckla landinformationen ytterligare samt även tillsätta resurser som kan finnas tillgängliga på Migrationsverkets instanser för att introducera informationssök. Det har nämligen uttrycks genom utvärderingen att de internationella databaser som presenterats varit svårtillgängliga och det har krävs olika metoder för att komma åt informationen och därför har handläggare ansett det tagit för lång tid att hämta information.<sup>88</sup>

Man lägger fram förslagen att resurser ska tillsättas åt att systematisera den internationella praxisen i form av nyhetsbrev eller någon liknande sammanställning. Detta skulle vara en relativt dålig resursavsättning därför man ser redan mönster i hur processförfararna har dåliga rutiner av att använda Lifos. Högre krav på handläggarna angående utskrivna referenser till materialet önskades av domstolarna. Liksom utvärderingen kortfattat nämnt ovanstående problem i reformens startskede tar den upp hur man på Migrationsverket inte kommunicerat med den sökande angående landinformationen vilket är ett problem därför den sökande måste få tillfälle att yttra sig för att påvisa fel i informationen. Huvudsyftet med tvåpartsprocessen ligger i att man ska ha en tvåinstansprövning och detta tappas i många fall då det oftast är första instans, Migrationsverket, som de största brister föregås. Liksom Isa Cegrell tog upp i sin uppsats att makten flyttas från Migrationsverket till

---

<sup>87</sup> Ibid:78

<sup>88</sup> Ibid:221

migrationsdomstolen i stället för att man skulle genomföra en reform på Migrationsverkets handläggningsprocess. Detta bör förtydligas därför Migrationsverket fortfarande besitter besluts makt i handläggningens första instans och reformen handlar om att man har en chans att överklaga och detta sker idag i stället genom juridikaliering.<sup>89</sup>

Utvärderingen behandlar även problemen då en effektiv handläggning måste beaktas, samtidigt som öppenheten i asylprocessen genom muntlig förhandling måste få ta plats. Detta har skapat en paradox i den nya migrationsprocessen då de hela tiden vägs mot varandra.

Regeringen ansåg därför att kravet på muntlig förhandling borde vägas mot kravet på en snabb handläggning och att det vid den avvägningen måste beaktas att handläggningen med muntlig förhandling oftast är mer resurskrävande än enbart skriftlig handläggning. Migrationsmålen ställer som huvudregel större krav på skyndsamt handläggning än vad som i allmänhet gäller för mål i allmän förvaltningsdomstol.<sup>90</sup>

Genom muntlig förhandling krävs ökad kunskap av processförarna vilket ger goda effekter överlag i asyldomarna. Processförarna anser dock det ska vara mer detaljerat för att domstolarna skall ha en enhetlig syn på vilka mål som bör acceptera muntlig förhandling, tidsaspekten måste vägas in i vissa domar. Effekterna av användandet av muntliga förhandlingar är goda och ett ökat förtroende för processen har ökat. Därför är det viktigt att domstolarna inte avstår muntlig förhandling på grund av arbetsbördan för då försvinner tanken med processen, om alla instanser gör sitt jobb korrekt skall arbetsbördan inte behöva öka.<sup>91</sup>

Större krav ställs på Migrationsverket genom tvåpartsprocessen därför det har lett till en striktare juridisk prövning och det krävs utförliga redovisningar där referat på vad deras beslut grundar sig på för information. Genom tvåpartsprocessen så har även Migrationsverket fått större chans till objektivitet vid prövningsenheternas beslut samt omprövning. Därför kan det ses som en fördel då Migrationsverket blir som en egen enhet menar utredaren.<sup>92</sup> Detta är i linje med Vilkénas uppsats då hon sett trenden på hur media och allmänheten ansett Migrationsverken fört en inhuman asylpolitik.

Tvåpartsprocessen skapar en öppenhet och legitimerar beslutsunderlagen genom god utvecklad landinformation. Det ger en rättvisare dom för den sökande vilket närmar sig en allt mer human flyktingpolitik. Det man även kan behöva utveckla och vad som kan relatera till en ökad internationell eftertänksamhet och anpassning är hanteringen av ensamkomna barn i rättsprocessen. Man ser gärna att ökade kunskaper i förståelse för vad barnen kan ha gått

---

<sup>89</sup> Cegrell Isa (2007)

<sup>90</sup> SOU 2009:56:85f

<sup>91</sup> Ibid:104

<sup>92</sup> Ibid:150

igenom tidigare. Hur olika trauman påverkat personer så att deras uppträdande och sätt att berätta i rättsalen kan underlättas. Detta reflekterar sig i Haagprogrammet och en önskan om införandet av human migrationspolitik.<sup>93</sup>

### 5.2.2. Effektivt förfarande

Innan reformen tog vid lämnades ärenden över till regeringen för vägledande beslut och dessa drog ofta över på tiden vilket skapade långa handläggningstider. En viktig del av den nya instans och processordningen är att skapa effektiva arbetsätt för att på så vis ta hänsyn till både de mänskliga rättigheterna<sup>94</sup> (psykiska hälsan för den sökande) samt öppenheten i processen. Detta kan ses som en paradox då det är svårt att både föra en korrekt handläggning genom muntligt förfarande som är tidskrävande samtidigt beakta effektiviteten och de tidsramar som satts upp. Liksom propositionen så behandlades lagrådets pessimistiska syn på effektivisering av frågor som kräver noggrannhet, genom utvärderingen bekräftas snarare deras utgångspunkt (se 5.1.2.).

Det man hela tiden gör i frågan om effektivitet är att ställa det emot argumentet om arbetsbördan. Man påstår att den utvecklade praxis ställt högre krav på handläggarna att få rutin på utförliga beslutsmotiveringar samt att man inte haft chans att öka personalstyrkan. Det handlar om att fler ansökningar kom in därför situationen i Somalia, Irak samt Afghanistan förändrades samtidigt som man hade fullt upp med att prioritera de äldsta asylärendena. I årsredovisningen för 2008 redovisade Migrationsverket för att de bedrivit tretton olika utvecklingsprojekt som har handlat om att finna sätt till att effektivisera asylprocessen. Med bakgrund i vad dessa olika utvecklingsprojekt resulterat i borde Migrationsverket kunna försöka förändra för att förbättra inom organisationen så att handläggningstiderna förkortas. Att förbättra är bland annat att redovisa bevis utförligare så att onödiga kommunikation undviks. De mål man satt upp inom Migrationsverket stödjer sig på de riktlinjer vi kan utläsa i Haagprogrammet. *”Målet för verksamheten år 2006 och 2007 var att handläggningen skulle ske skyndsamt, rättssäkert och effektivt.”*<sup>95</sup> Med detta inkluderades bland annat de tidsfrister man satt upp att asylärenden ska handläggas inom. Till och börja med satte man en tidsram på överklagande på Migrationsverkets beslut till en vecka men 2008 tog man bort denna ram och satte i stället att ett överklagande skulle ske skyndsamt. Det är svårt att tyda vad en skyndsamt tidsaspekt är, detta är en typisk definition som kan bli tolkad på många

---

<sup>93</sup> Ibid:153

<sup>94</sup> Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter

<sup>95</sup> SOU 2009:56:164



olika vis. Man har här återigen definierat ett mål och en riktlinje för Migrationsverket i det här fallet. Man ska handlägga skyndsamt vilket är att likställa med effektivt och rättssäkert, men man ger inte Migrationsverket, som dessutom inte klarat sina verksamhetsmål, detaljerad information. Genom att förbereda den skriftliga delen kan den muntliga bli mer effektiv, detta går återigen tillbaka till reformens syfte med tvåinstansprövning där det är viktigt att Migrationsverket utför en fullständig handläggning. Vid en mer oprecis utformning blir det svårigheter för Migrationsverket att se klarhet i implementeringens händelseförlopp. I liknande frågor hade en mer detaljerad styrning gett bättre effekter.<sup>96</sup>

Genom rätten till muntliga förhandlingar så har även en ökad tillgång till tolkar krävts. År 2005 togs beslutet att avsätta 3.9 miljoner kr för utbildning av tolkar. Då asylsökande har rätt till muntlig förhandling men i många fall varken talar eller förstår svenska är tolk ett måste under rättegångarna. Det problematiska i detta är att tolkarna har varit en av orsakerna till fördröjningar i förhandlingarna. Detta är bland annat pågrund av att kvalitén på tolkarna varit bristande men än större orsak, att de beställda tolkarna i vissa fall inte dyker upp.

.../ konstaterat att den dåliga tolkservicen är ett mycket arbets- och tidskrävande problem för domstolen och att förhandlingarna måste ställas in med ökade kostnader och lägre handläggningstider som följd.<sup>97</sup>

Det har handlat om så pass stora brister att det kunnat påverka ett rättsutfall till att döma fel. Vid ett tillfälle återförvisade dock migrationsöverdomstolen ett mål till migrationsdomstolen där en tolk som används översatt ett vittnesförhör felaktigt eller inte alls i ett flertal avseenden. Det borde på detta vis införas ett register där avstängda tolkar registreras därför i dagens läge kan en avstängd tolk från en förmedling anställas via en ny vilket inte förbättrar kvalitén bland auktoriserade tolkar.

### **5.2.3. Gemensamt asylområde**

Genom ett gemensamt asylområde har man från EU skrivit ut önskemål i Haagprogrammet om ett ökat mellanstatligt samarbete. Man vill i framtiden kunna se ett samarbete i asylfrågorna samt även i handläggningen. Utvärderingen behandlar inte i så stor utsträckning de internationella eller mellanstatliga samarbeten som Haagprogrammet tar upp. Direktiv togs upp i fråga om att utvärdera utifrån förhållandet mellan överordnande EG-instrument och utlänningslagen men sköts senare på framtiden. Det man ta upp i utvärderingen är att utveckla för att få mer internationell information till Lifos även vad gäller

---

<sup>96</sup> Lundquist 1992:81ff

<sup>97</sup> SOU 2009:56:129

andra nationers domar. Detta har inte utökats i den utsträckning det borde, men behandlas i utvärderingen och efterfrågas. Man kan se detta som ett tecken på att man försöker anpassa Sveriges förvaltning till att i framtiden kunna utföra ett samarbete inom EU i migrationsfrågorna. Det framstår som att man överlag försöker få handläggarna samt domstolarna att utnyttja datorerna och de gemensamma databaser man byggt upp. Genom webben underlättas ett mellanstatligt samarbete av informationsdelning samtidigt som det kan finnas en rädsla för att graden av sekretess skulle minska. En intressant aspekt som tas upp angående praxisbildning i utvärderingen är exempelvis hur man ska tolka ett lands situation, då går man gärna in och ”analyserar säkerhetsläget mot bakgrund av innehållet i internationell rätt, EG-rätt.../”.<sup>98</sup> Detta kan ses som empiriskt bevis på vad Pierre (2000) samt Rhodes (1997) hävdade, att man alltid söker sig till en auktoritet i svåra situationer. Utformningen av den nya migrationsprocessen baseras därför bevisligen på de gemensamma riktlinjerna. Man har inte förnyat utlänningslagen och anpassat organisationsutformningen som enbart mål utan snarare som ett delmål i något större. En önskan i Haagprogrammet och som man på sätt och vis söker efter i denna utvärdering är trots allt ökad information om internationell praxis. Man vill kunna ha ett gemensamt asylsystem inom EU för att som Haagprogrammet lägger fram kunna föra en gemensam asylpolitik där förhoppningsvis framtiden underlättar att även kunna föra gemensam handläggning.

#### **5.2.4. Sammanfattande analys utifrån styrningsperspektivet**

De ursprungliga direktiven till utredningen innehöll även ett uppdrag angående en analys om förhållandet mellan överordnande EG-instrument och utlänningslagen, med grund i tilläggsdirektivet anses en sådan analys i stället ta plats i ett senare skede.<sup>99</sup> Man kan dock diskutera varför detta inte togs upp och analyserade den överordnande instansen med utlänningslagen då det är av högsta relevans.

Det kommer sannolikt att finnas anledning till fler uppföljningar av reformen när ytterligare tid har gått och praxis har hunnit utvecklas ännu mer. Även den pågående utvecklingen av EG-rätten och dess betydelse för migrationsfrågorna kan motivera fortsatt utredning.<sup>100</sup>

Det är emot ett ökan europeiskt samarbete inom tredje pelaren man går. Sverige måste lägga grundstenarna inom nationen för att senare kunna utföra det gemensamma asylsystem. Genom att skjuta på analysen av detta och det denna kanske hade kunnat resultera i måste man

---

<sup>98</sup> Ibid:212

<sup>99</sup> Ibid:39f

<sup>100</sup> Ibid:16

återigen göra en utvärdering och kanske återigen förändra processen och de brister som upptäckts när rutiner och ett effektivt handläggande äntligen nåtts. Det blir som att dra upp rötterna på en blomma om och om igen. Man kan även se det utifrån aspekten att om man nu avgränsar analysen i så många områden och definierar snedvriden statistik till att ha med reformens tidiga skede att göra så kanske man inte borde gett utredaren direktiv så tidigt. Man hade antingen kunnat skjuta på utvärderingen eller låta den pågå under en längre tid för att få bra underlag för en korrekt utvärdering.

Utifrån ett inomstatligt hierarkiskt styrningsperspektiv kan man se förändringen som ett sätt för politikerna att slippa ansvarsbördan och den kritik som ständigt riktats mot besluten. Detta är något som politikerna har mycket att vinna på genom att den nya processordningen förhoppningsvis stärker legitimiteten för de beslut som tas, både av sökande utlänning samt allmänheten. Vilkéna behandlar även detta i sin uppsats då hon ser det utifrån ett symbolpolitiskt perspektiv där ingen vill ta ansvar för den politik man tidigare genomförde genom utlänningsnämnden, så man flyttade genom den nya processen helt enkelt ansvarsområdet.<sup>101</sup>

Frågan är då om det är bättre i dagens processutformning? Framtiden eftersöker ett större europeiskt samarbete och liksom Cegrell påpekar ser hon den nya processen som en produkt av EU-samarbetet. Cegrell behandlar även vad denna uppsats ser till, däribland de normer och idéer samt hur den offentliga sektorns organisationsutformning påverkas av europeiseringen. Därför vågar hon påstå utifrån sin studie att migrationsdomstolen kan ses som en produkt av europeiseringen. Hon tycker att det tydligt framgått att Sverige prioriterat att integrera EU:s asyl- och flyktingbestämmelser.<sup>102</sup> Man kan se det som att det inom Sveriges migrationspolitik försökt närma sig de riktlinjer man formulerat i Haagprogrammet för att tillsammans med andra stater reformera mot samma mål. Genom att justera den lagen som först skrevs så tidigt som 1989 och genom att utforma processen till att ta större hänsyn till den sökande för att ge en rättvisare, säkrare process samt genom effektivt förfarande och genom en skyndsam handläggning se det utifrån den humanitära aspekten.

Så liksom vi tagit del av en reform där styrningen introducerats från EU genom Haagprogrammet och dess gemensamma mål och riktlinjer, har vi även tagit del av en inomstatlig förändring på förvaltningsnivå där vi som Vilkéna säger flyttat ansvarsområdet från en förvaltning till en annan. Det är viktigt att i processens skede ställa de krav på Migrationsverket som man vid propositionens utformande skapade därför att ju mer man

---

<sup>101</sup> Vilkéna 2005

<sup>102</sup> Cegrell 2007

slarvar i tvåinstansförfarandet ju mer kommer man gå tillbaka till den gamla ordningen. Det är en viktig del i ordningen att man verkligen tar ett rättvist beslut i första instans som bygger på goda grunder med riktiga källor och god hänvisning till dessa källor för annars kommer Migrationsverket ännu en gång få smutskastningar på grund av de beslut som tas. Domstolarna har i några hänseenden även kommit att påpeka hur de ibland fått hantera uppgifter som ska vara klara vid det stadiet fallet kommer i deras händer.

Migrationsdomstolen har uppmärksammat tolkningen av utlänningslagen och hur den skiljer sig åt i de beslut Migrationsverket och Migrationsdomstolen tar. Detta kan man se som ett tydligt tecken på att man i denna reform satt upp mål och resultat och inte gett specifika detaljer i hur man ska hantera situationer för att nå dessa mål. Det är alltså från början en form av mål- och resultatstyrning där man önskar uppnå öppenhet i asylprocessen genom tvåpartsförfarande. Det detaljer som satts upp är att man genom att använda landinformationen och genom att införa muntliga förhandlingar skall kunna nå denna öppenhet.

Bristen på vägledning i landfrågor gör att det finns risk för att en sökande kan bli föremål för olika bedömningar beroende på vilken migrationsdomstol som dömer i ett mål. Avsaknaden av vägledande avgöranden beträffande landfrågor kan därför få konsekvenser för rättssäkerheten i migrationsprocessen.<sup>103</sup>

Det är just för att förebygga liknande situationer som det kanske skulle behöva sättas upp gemensamma detaljerade arbetssätt eller gemensam praxis på de olika Migrationsdomstolarna. Vilket Migrationsöverdomstolen menat ha gjort och vilket propositionen gav högsta instans i processen i uppgift att verkställa, men som det av utvärderingen framkommit finnas brister i. Genom den nya processen har man även kommit att se skillnader i statistiken på muntligt förfarande och de som blir accepterade detta. Å ena sidan förklaras det utifrån reformens tidiga skede och å andra sidan antal inkommande sökande från samma länder. Statistiken påvisar att Stockholm i allt högre grad än Malmö och Göteborg avslår sökandes önskan om muntlig förhandling vilket har kommit att skapa en rädsla för att det med tiden ska minska i alla tre domstolar. Om detta minskar ytterligare kommer det resultera i att man är tillbaka på ruta ett därför reformens syfte glöms. Stockholms migrationsdomstol började mycket tidigare än både Malmö och Göteborg så därför ska den ökade arbetsbördan i samband med muntliga förhandlingar inte kunna förklara skillnaden.<sup>104</sup> Det är just detta man i migrationsöverdomstolen försöker lägga upp en praxis

---

<sup>103</sup> SOU 2009:56:23

<sup>104</sup> Ibid:106

som migrationsdomstolarna sedan ska kunna följa. Får man goda rutiner skulle man kunna se en framtida utveckling inom muntliga förhandlingar och tvåpartsprocessens som god.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> SOU 2009:56:109

## **6. Resultat och avslutande reflektioner**

Detta kapitel behandlar analysens resultat, uppsatsens frågeställningar samt de svar studien kommit fram till. Den första frågeställningen sökte en reflektion angående hur propositionen samt utvärderingen förhåller sig till vad som sägs i Haagprogrammet? Den andra, hur styrningen från EU påverkar svensk migrationspolitik.

### **6.1. Resultat**

Till att början med kan man se tydligt beaktande av olika internationella samarbeten i form av program och direktiv, likt Haagprogrammet, i regeringens proposition. Det förhållningssätt som skulle kunna utläsas är vad som tidigare i studien presenterades angående Tallbergs (1999) Principal-agent teori där EU står som styrande över medlemsstaterna som ändå har en självständighet. Propositionen har framförallt tagit upp aspekten om det gemensamma asylområde som Haagprogrammet hanterar vilket inte integrerats i den nya instans- och processordningen men som inom en snar framtid väntas kunna utvecklas. Detta har gått att utläsa genom det pågående harmoniserings arbete i EG-rätten samt mellanstatliga samarbetet och informationsutbytet. Det effektiva förfarande som Haagprogrammet tar upp vilket ser till de sökandes hälsa i form av psykiska effekter av långa handläggningstider, behandlas snarare som en form av resultat att uppnå i propositionen. Det reflekterar inte lika ofta i den sökandes hälsa som i kostnadseffektiva effekter. Tvåpartsprocessen å andra sidan bygger inte på något direkt inomstatligt reformarbete utan relateras ganska tydligt till olika former av tidigare konventioner och direktiv. Det handlar framförallt även om att den nya migrationsprocessen underlättar ett mellanstatligt samarbete i form av informationsutbyte genom ökad landinformation och dess utveckling men även genom den ökade rättsäkerheten och första instansprövningen.

Inom den offentliga politiken är det få mål som eftersträvas att uppnås enbart, de flesta mål är verktyg för att kunna uppnå högre mål. Ett mellanstatligt samarbete har som tidigare nämnts, en effektiv påverkan på offentliga organisationer. Genom medlemskapet i EU kan vi, som Jönsson även påpekar, se en förändrad eller omformad statsförvaltning i Sverige som allt mer präglas av det europeiska samarbetet. De flesta beslut som tas i EU behandlar generellt uppsatta rättsregler och är satta för alla medlemsstater. Precis som Sannerstedt påpekade är det i dag lätt för medlemsstater att förhålla de gemensamma riktlinjerna inom EU. Men vi kan kanske "luta oss tillbaka" och hoppas på att den allt mer ökade forskningen inom

internationell implementering ger vägledande resultat. Liksom de två tidigare studierna angående den nya migrationsprocessen finner även denna studie tydliga tecken på att man försöker anpassa Sveriges migrationsprocess till EU samt andra medlemsstater. Detta då man bland annat genom studier tar fram information angående andra länders processutformande och beslutpraxis men även hur propositioner lägger fram alla de internationella åtaganden Sverige accepterat.

Utvärderingen hanterar inte det europeiska samarbetet som finns genom Haagprogrammet i alls stor utsträckning. Det förhållningssätt som utvärderingen har till Haagprogrammet speglar sig till största del i efterfrågan om uppdatering av landinformationsdatabasen Lifos och den internationella praxis samt domar som finns. Det är en form av förhållningssätt då man hanterar intresset av ökat informationsutbyte vilket är en form av utveckling mot ett mellanstatligt samarbete.

Begreppet tvåpartsprocessen behandlas återkommande i utvärderingen, den går grundligt igenom alla dess områden. Utvärderingen resulterar i att man ser en ökad öppenhet och rättssäkerhet genom att de sökande får komma till tals och dessutom får redovisat det material beslutet grundar sig på. Effektivt förfarande och de målen om en effektivare process med kortare handläggningstider hade en sämre start i reformens tidiga skede och den största bristen ligger fortfarande i första instans, hos Migrationsverket. Det borde göras eventuellt nya utvärderingar på hur det kan förbättras därför handläggare som företräder den sökande i domstolen har haft tunt med informationsunderlag. Detta gör att processen drar ut på tid, skapar stress för den sökande samtidigt som dubbelarbete och onödiga resurser används. Slarv av informationssök och refererade källor borde inte vara av ”tillfällig art” liksom Regeringen påpeka man skulle ta hänsyn till i utvärderingen (2.3.1.). Begreppet gemensamt asylområde får inte mycket utrymme i utvärderingen vilket genom tilläggsdirektivet är förståeligt. Dock borde någon form av beaktande i det kommande samarbetet och överordnade EG- instrument tagits hänsyn till.

Utvärderingen är vekare angående uppsatsens andra frågeställning därför det tidigare direktivet innehöll ett uppdrag angående en analys om förhållningssättet mellan överordnade EG-instrument och utlänningslagen. Men det senare tilläggsdirektivet sköt detta på framtiden och detta kan ses som anledningen till att utvärderingen inte behandlar EU-aspekter. Haagprogrammets mål hanterar just ett harmoniserat område med ökad frihet, säkerhet och rättvisa. Genom reformens utformande i propositionen och genom att sedan följa processens utveckling i startfasen utifrån utvärderingen förhåller sig reformen till dessa gemensamma mål.

Tidigare i teoridelen behandlades Rhodes (1997) syn på den hierarkiska styrningsutformningen och de påvisbara fördelar den besitter i form av pålitlighet, förutsägbarhet, sammanhållning och kontinuitet. Inom den offentliga politiken och framförallt implementering av förändringar inom lagar och procedurer som hanterar den mänskliga faktorn skapar den hierarkiska modellen en disciplinerad struktur som i många avseenden sker genom direkt styrning. Detta framförallt på grund av det reformarbetet inom den gamla utlänningslagen, man kan se processens utformande med ökad muntlig förhandling som en form av mål- och resultatstyrning därför man inte kunnat ge exakta direktiv hur det ska fungera. Man har lagt ansvaret på migrationsöverdomstolen att under reformens start få igång en rättspraxis och se till att den integreras i underordnande instanser.

Man borde kunna se Haagprogrammet som ett indirekt styrinstrument, det ger karaktär av ett övertalningsinstrument för EU att påverka medlemsstaterna. Sverige har exempelvis reformerat migrationspolitiken inom både handläggningen samt utlänningslagen. Haagprogrammet tillkom innan Sveriges förslag om organisationsförändring. Man kunde inte införliva den muntliga del som tvåpartsprocessen kräver genom utlänningsnämnden, därför skedde organisationsförändringen antagligen enbart inom nationellt beslutstagande för att förenkla Haagprogrammets mål.

Som nämns i kapitlet (4.1.3.) angående gemensamt asylområde är framtidsutsikten att föra en gemensam asylpolitik och även administrativt kunna samarbeta i handlägningsprocessen och beslutstaganden. Man diskuterar att starta upp ett europeiskt kontor som ska fungera som stöd i den gemensamma migrationspolitiken vilket gör att organisationsförändringen inom Sverige antagligen bara är början.



Det är inte alltid lätt att sammanfatta ett så stort material i få ord, tabellen nedan ska ge en enkel sammanfattning angående det förhållningssätt Propositionen respektive utvärderingen har till Haagprogrammet.

Tabell 6.1. Sammanfattning av frågeställning etc.

	<b>Propositionen</b>	<b>Utvärderingen</b>
<b>Tvåpartsförfarande</b>	Den viktigaste biten av reformen för att nå öppenhet vilket ökar den sökandes rättighet.	Reformen handlar i stort om öppenhet vilket kan ses som ökad rättighet åt den sökande i Haagprogrammet.
<b>Effektivt förfarande</b>	Genom effektivt förfarande försöker man tillgodose hälsan och skapa en säkerhet åt asylsökande.	Problemet har varit att väga effektivitet mot rättighet. Begreppet får inte så stort utrymme i texten.
<b>Gemensamt asylområde</b>	Internationella förpliktelser och samarbeten behandlas genomgående.	Nämns nationellt men skjuts upp internationellt till <i>ny utredning</i> .

## 6.2. Avslutande reflektioner

Detta är de reflektioner jag har efter arbetets gång och dessa bygger alltså inte på den teori och metod som uppsatsen syftar till. Vad som varit intressant för min forskning är att jag parallellt hanterat två dimensioner av styrning. Den första dimensionen har varit hanterandet av förändringarna utifrån Haagprogrammets direktiv där styrningsdimensionen sträcker sig internationellt utifrån EU. Den andra dimensionen behandlar organisationsförändringen nationellt där regeringen beslutat att lägga ner utlänningsnämnden för att införa migrationsdomstolar och migrationsöverdomstolen. Det kan till en början se förvirrande ut utifrån mitt styrningsperspektiv dock är jag medveten om detta och ser ett integrerande samband mellan de båda dimensionerna.

Att använda begreppsanalys som metodologisk utgångspunkt har fungerat väl för min studies syfte. Kritik till mig själv kan väl i sådana fall ligga i den sammanställning det blir av det analyserade materialet. Begreppsanalys ger större tolkningsutrymme men jag har ändå i så

stor mån jag kunnat försökt definiera och avgränsa mig till de utvalda begreppen. Tvåpartsprocessen har framförallt varit ett av de mer svårhanterliga därför det inbegriper en så pass omfattande process med ett par olika delar som muntlig förhandling, landinformation och tolkar m.m. Studien har uppnått det efterfrågande syftet men en mindre ”brist” i information än förväntat på området angående överordnande EG-instrument och informationen om det mellanstatliga samarbetet.

Det finns ett ökat intresse i samarbete inom EU i asylfrågorna. Bevisligen pekar det seminarium som hölls i Stockholm oktober 2009 som Migrationsverket arrangerade i samarbete med Academy of European law (ERA). Temat handlade om ett ökat samarbete inom en ”gemensam asylpolitik” som Haagprogrammet tar upp som en av de tio punkterna. De tog upp punkten för inrättandet av ett Europeiskt stödkontor i asylfrågor (EASO) vilket jag saknat i större utsträckning. Ämnet finns på agendan och om det nu behandlas i seminarium är det en tidsfråga innan en ny utvärdering kommer behandla den ökade europeiska integrationen i migrationspolitiken.

### **6.3. Förslag på fortsatt forskning**

Migrationsverket har stått i centrum för media under många år, vilket även propositionen tog upp. Det handlar ofta om beslutstagandet och då framförallt om vad deras beslut grundar sig på för information. Därför kan man säga att deras landinformations databas Lifos står i centrum för medias agenda på många vis. Det handlar även om hur man reflekterar över de mänskliga rättigheterna vilket oftast tas upp i samband med något enskilt fall där någon fått återvända till omöjliga levnadsomständigheter. Landinformationen är en central del av den nya migrationsprocessen och ser man det ur ett framtidsperspektiv kommer man sannolikt behöva genomföra ett par förändringar för att anpassa det till det planerade mellanstatliga samarbetet i handläggningen. Jag anser därför det skulle vara av ytterst intresse att föra diskussionen vidare ur ett medialt perspektiv.

## Referenser

- Beckman, Ludvig. 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag.
- Boréus, Kristina & Bergström, Mats. 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter m.fl. 2007 *Metodpraktikan*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren. 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Stockholm: Liber
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and postmodernization*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jönsson, Christer. 1997. ”Internationell och internationaliserad förvaltning” I *Förvaltningens grundproblem*, red Rothstein, Bo. Stockholm: SNS förlag.
- Kooiman, Jan. 2000. “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction”. I *Debating Governance*. red Pierre, Jon. Oxford: Oxford University press.
- Lane, Jan-Erik och Hans Stenlund. 1989. *Politisk teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig. 2006. *Styrnings- och organisationsspåret - teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer*. Arbetsrapport inom projektet Utvärdering av ny nämnd- och förvaltningsorganisation i Uppsala kommun. Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro Universitet.
- Pierre, Jon. 1997. ”Decentralisering, governance och institutionell förändring”. I *Förvaltningens grundproblem*. red Rothstein, Bo. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: Palgrave macmillan.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance*. Philadelphia: Open University Press Buckingham.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Rothstein, Bo. 1996. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo. 1997. *Förvaltningens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo. 2001. *Förvaltningens grundproblem*. Tredje upplagan, Stockholm: SNS förlag.

Sannerstedt, Anders. 1997. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, I *Förvaltningens grundproblem*. red Rothstein, Bo. Stockholm: SNS förlag. Samt 2001 med uppdateringar.

Tallberg, Jonas. 2007. *EU:s politiska system*. Tredje upplagan, Lund: Studentlitteratur.

## **UPPSATSER**

Isa Cegrell (2007) ”Gör om, Gör rätt! – Om judikalisering och migrationsdomstolens tillkomst”, Magister uppsats, Lunds Universitet.

Regina Vilkénas (2005) ”En symbol går i graven – En studie av förslaget om utlänningsnämndens nedläggning och införandet av en ny instans- och processordning i utlänningsärenden”, Magister uppsats, Lunds Universitet.

## **OFFENTLIGA TRYCK**

Regeringens Proposition 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar 2009:56. *Den nya migrationsprocessen*. Stockholm.

## **INTERNETKÄLLOR**

Euro-Lex 2009-10-13

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:SV:HTML>>

Europeiska Kommissionen i Finland 2009-10-13

< [http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10646\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10646_sv.htm)>

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter 2009-10-22

< <http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/> >

Sveriges ordförandeskap i Europeiska Unionen 2009-10-24

<[http://www.se2009.eu/sv/moten\\_nyheter/2009/10/29/seminarium\\_om\\_praktiskt\\_samarbete\\_om\\_asyl-\\_och\\_skyddsfragor](http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/10/29/seminarium_om_praktiskt_samarbete_om_asyl-_och_skyddsfragor)>

## **Figurförteckning**

Figur 4.2 Hierarki, marknad och nätverk som överlappande styrningsmekanismer

## **Tabellförteckning**

Tabell 4.1 Kännetecken för tre grundläggande styrningsmekanismer inom offentlig verksamhet

Tabell 6.1. Sammanfattning av frågeställning ett